

傳播政策

電子媒體管制的原則與過程

基本原理解

◎作者— Philip M. Napoli

◎譯者— 邊明道、陳心懿

*Foundations of Communications Policy:
Principles and Process in the Regulation
of Electronic Media*

*Principles and Process
Regulation of Electronic Media*

電子媒體管制的原則與過程

◎譯者——邊明道、陳心懿

*Foundations of Communications Policy:
Principles and Process in the Regulation
of Electronic Media*

傳播政策基本原理

——電子媒體管制的原則與過程

作 者／Philip M. Napoli

譯 者／邊明道、陳心懿

出 版 者／揚智文化事業股份有限公司

發 行 人／葉忠賢

總 編 輯／林新倫

登 記 證／局版北市業字第1117號

地 址／台北市新生南路三段88號5樓之6

電 話／(02)2366-0309

傳 真／(02)2366-0310

網 址／<http://www.ycrc.com.tw>

E-mail / service@ycrc.com.tw

郵撥帳號／19735365

戶 名／葉忠賢

法律顧問／北辰著作權事務所 蕭雄淋律師

印 刷／上海印刷廠股份有限公司

I S B N / 957-818-750-5

初版一刷／2005年9月

定 價／新台幣450元

原文書名／Foundations of Communications Policy: Principles and
Process in the Regulation of Electronic Media

Copyright©2001, Hampton Press, Inc.

Chinese Copyright©2005, Yang-Chih Book Co., Ltd.

All Right Reserved. Authorised translation from the English language
edition published by Hampton Press, Inc.

* 本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換 *

原 序

這本書的完成我必須感謝一些人與單位的協助。此著書計畫得力於國家廣播人協會（National Association of Broadcasters）、羅格斯大學研究委員會（the Rutgers University Research Council），以及羅格斯大學傳播、資訊，與圖館研究所之研究發展委員會（the Research Development Committee of the School of Communication, Information, and Library Studies at Rutgers University）。此書大部分完成於我任教羅格斯大學傳播系（the Department of Communication at Rutgers University）的期間。因此我非常感謝系主任Harty Mokros提供我一個優良的環境，使一個新進教職人員能成爲一個多產的研究者，當我告訴他會花一年的時間住在華盛頓特區（Washington, DC），以通勤方式往來紐澤西的紐布朗斯威克（New Brunswick, New Jersey）授課，感謝他當時眼睛沒眨過一下即答應我的要求。此外我也要感謝羅格斯大學的教授如Jim Katz、Bob Kubey，以及Montague Kern能讓我以客座方式在大學部與研究所講授此書各個章節的構想。在羅格斯時期，我很幸運地有一群能幹又勤勞的大學部研究助理協助，Ronald Klotzer和Corey Biller兩位貢獻出紮實的基礎研究。

同時，也要特別感謝我的大學部研究助理Marc Russinoff，

因爲在過去一整年裏，他花在此書的時間幾乎和我一樣多。Marc對於細節的關注是我能在合理期限內完成此著作的最大助力。此外，密西根州立大學（Michigan State University）之Steve Wildman教授與波士頓大學（Boston University）之T. Barton Carter教授之研讀及對初稿上的指教，在此亦要特別感謝，是他們的洞見讓此書更加完善。

我最要感謝的是Rutgers University之Ron Rice教授。當其提議欲將此書納入Hampton Press之系列叢書時，個人實無法錯失此一良機。誠如我所期待的，他的洞見、耐心與廣博知識，徹底地提升本書的品質、焦點與架構。尤其是能有一位出版社主編就在你辦公室的樓上，你很難不捉住機會就近請益，我也必須承認無法抗拒這個誘惑。現在Ron大概很高興能從此擺脫我與此書的糾纏吧！而我又何其幸運能與其共事一段時日。

最後，對我的內人Anne獻上最大的感謝，她忍受了到處都是文獻、文件箱、書籍，以及電腦列印紙張的房子整整兩年。此外，她還經常被迫充當文字校對與意見的傾聽者而毫無怨言。最主要的，她是我無盡支持與熱力的來源。此書謹獻給她。

Philip M. Napoli

譯 序

自二〇〇〇年譯者自美國完成學業返國任教之後，發現台灣論述傳播與媒體政策之實務論述雖有，唯為數甚少，遑論一本有條理系統講解傳播政策原理的教材。譯者在世新大學傳播管理學系教授「傳播政策」課程已屆滿四年，深感傳播政策學門之教學除了在當前相關政策議題能即時著墨外，迫切需要一部能完整清楚交代傳播與媒體政策制定基本原理的專書或教科書，才能為政策制定實務找到學理源頭。惜至今尚無中文相關著作出版，乃萌翻譯西文書的念頭。

本書譯自 Philip M. Napoli 所著之 “*Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*”（二〇〇一年初版），是譯者教書第二年才出版的書，乍見此書是在 Amazon 的網站上，從英文書名即直覺認為它就是我遍尋不著的一本書，隨即要求所任教之世新大學圖書館訂購並定為館藏。細讀之後並在近二年的課堂上中試著傳授書中內容，即發覺此書界說學理方面深入淺出，唯在例舉政策實例上對台灣學子而言仍有時空文化上的距離，若授課老師能適章適題補充對照台灣本土實例，乃不失為當前最佳的傳播政策制定原理入門教材。

譯者深知翻譯之作當以信、達、雅為準則。然譯者才疏學

淺，雖力求精準反映原著原意，仍力有未逮，況求詞意優美。尤其原著所涉及之美國法案與判例甚多，尚需教師及讀者自行多方面的補充與蒐集相關材料，方能達成教學與研究之全效。惟譯述過程斷斷續續，又一波多折，錯誤必然存在，尚祈各界先進不吝賜教為感。

同時也感謝我的研究助理及研究生，沒有他們在某些章節的初譯協助，出版之日恐怕更遙遙無期。也要感謝我老婆大人的體諒與敦促，否則被動如我之人，想要完成這本譯書，真是困難至極。最後，我個人最感抱歉及感謝的人是揚智文化公司的副總編輯閻富萍小姐，她對我的交稿承諾一再跳票（已拖了一年），給予我最大的包容。而我又何其有幸能與揚智文化公司合作，在其力求品質與對台灣高等教育之用心下，才能不計成本地將此書付梓。

邊明道 謹識

二〇〇四年西洋感恩節前夕於世新大學教研室

目 錄

原 序	i
譯 序	iii

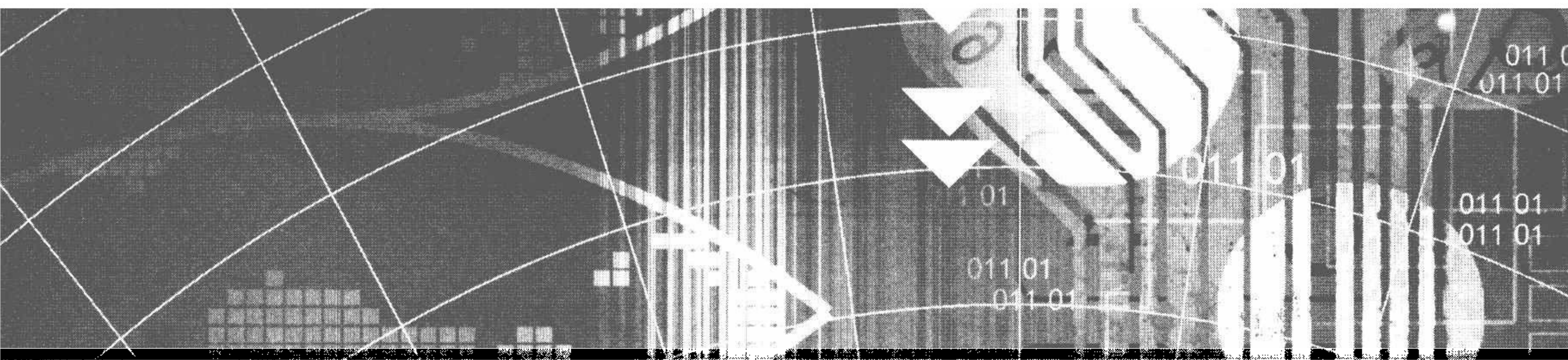
第一章 概 論	1
本書規劃	6

第二章 傳播基本原則與傳播政策制定	11
傳播管制之特性	13
政策原則及政策分析	22
結論	31

第三章 美國憲法第一修正案 (The First Amendment)	33
美國憲法第一修正案的功能	36
美國憲法第一修正案個人與集體層次之研究方法	49
第一修正案與傳播政策制定	57

第四章	公眾利益 (The Public Interest)	69
	公共利益語詞的起源	73
	公共利益的層次	78
	結論	107
第五章	意見市場 (The Marketplace of Ideas)	109
	意見市場隱喻的起源	112
	意見市場之隱喻與FCC的政策決策	123
	結論	138
第六章	傳播多樣性 (Diversity)	141
	意見市場與多樣性	144
	多樣性的面向	145
	結論	174
第七章	傳播產業之競爭原則 (Competition)	177
	用電子媒體競爭評估方式來定義市場	182
	媒體市場的競爭評估	199
	結論	204
第八章	普及服務 (Universal Service)	209
	普及服務原則的三個要素	215
	結論	238

第九章	在地主義 (Localism)	239
	在地主義的理論基礎	242
	在地主義原則的實踐	247
	在新媒體環境中重新定義在地主義	257
	結論	265
第十章	與過程連結的原則：傳播政策制定的動力	267
	傳播政策制定的過程：當事人－代理人的觀點	269
	過程與政策的整合	297
第十一章	聯邦傳播委員會 (FCC) 與傳播政策分析的限制	301
	「私部門」利益關係者的監督與FCC政策制定：傳播政策的案例探討	303
	FCC的分析能力	314
	結論	323
第十二章	傳播政策制定之分析方法	327
	一種擴張式的分析方法	329
	制度調整 (Institutional Adjustments)	333
	參考書目	337



第一章 概 論



傳播政策制定隨著科技創新已日趨複雜。新傳播科技如網際網路（Internet）、直播衛星（Direct Broadcast Satellite, DBS）和數位電視（Digital TV），挑戰既有的管制政策模式，同時也突顯現行管制模式之不足。原因是科技進步消除了傳統傳播技術的分野，也模糊了傳播產業之間與不同管制系統的界限。

在美國，傳播政策制定一直採所謂的依「科技特性」（technologically particularistic）之處理方式，即決策者是基於個別科技特性來設計各項管制措施。其結果是電話產業之管制會完全不同於廣播電視產業，而廣播電視產業又有別於有線電視產業。儘管政策制定者通常會將新的傳播科技擠壓套用既存的管制模式之中，但科技特性主義（technological particularism）仍是現今主要的傳播政策制定原理（Napoli, 1998c; Werbach, 1997）。而所謂的共同載具模式（the common carrier model）也曾被認真地考慮過是否仍合適作為廣播產業的管制架構，此外，由於傳播端正法案（Communications Decency Act）無法通過，美國國會（Congress）也曾試圖將網際網路強迫套用在廣播電視的管制模式之下（Napoli, 1998c）。但無論如何，這種管制趨勢一直受到另一方管制趨勢與之對抗，而該管制趨勢則是視每一個新傳播科技為革命性的發展，而每每採行截然不同的管制措施。大量研究文獻即描述出目前的政策制定者多屈從於所謂的「革命性」論述，而每發展出一種新傳播科技即另外制定出完全不同的管制模式（參見Napoli, 1997c）。

學者Garry（1994）在傳播政策方面指出四種不同類型的管制模式：(1)不管制模式（the no-regulatory model）：此模式適用於印刷媒體（print media）；(2)共同載具模式（the common carrier model）：此模式適用於電報與電話（telegraph and telephone）；(3)公共受託人模式（the public trustee model）：此模

式用以管理無線廣播與電視（radio and television broadcasting）媒體；(4)線纜模式（the cable model）：此模式是混合共同載具與公共受託人的模式。

傳播科技與管制匯流之趨勢是本書架構與內容的核心。在面臨即將過時的管制模型，此書戮力探究政策管制的基礎知識——即政策原則與過程——而吾人之電子媒體管制體系即據此建立與重建。美國聯邦傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）已體認傳播科技之匯流趨勢已至，因此必須強調「發展出一套能橫跨傳統產業之管制原則」（1999a, p.4）。為使政策制定者能有效回應不斷變革的科技與聚合的媒體產業，有其必要用一套縝密的原則管理產業。若以片段瑣碎方式個別因應每一項政策或科技，則會導致不一致且未經整合的決策數量增加。如Anderson（1992）所言，「為方便政策制定，吾人須先設計一評估標準。若無政策實施標準，吾人無從判斷攸關大眾之施政是否為必要，且無法衡量公共計畫的成敗得失」（p.387）。又根據Anderson（1992）的看法，大部分政策選擇過程始於對特定政策價值之確認；最終，「所有的政策論述皆回歸……到一套份際清楚之古典價值原則之上」（p.390）。

在某種程度上，傳播政策制定之特性是符合上述條件。如本書所述，傳播政策制定一直為一套「基礎原則」所指導。因此「不論是涉及廣播、有線傳播、電話或網路等特定之政策情境，在表面層次上，所有媒體政策使命，過去多年來大致保持一致。如憲法第一修正案（the First Amendment）（即言論自由）、公共利益（public interest）、意見市場（the market place of ideas）、多樣性（diversity）、競爭（competition）、普及服務（universal service），以及在地主義（localism）等原則，一直是面臨新科技挑戰的政策制定者所依據的分析指標。上述幾項原

則長期以來一直是政策制定者所追求之規範性目標，也是建立龐雜管制機制所依循的基礎，其皆深具智識（intellectual）根基。

可惜，上述幾項原則雖具美國傳播政策的基石地位，但仍缺乏足夠實證分析相佐。因此「不遺餘力地探究與定義基本目標」的殷切需求與日俱增（Director & Botein, 1994, p.22）。個別政策決策的確明顯地缺乏有學術基礎之系統評估。反而像是公共利益、多樣性與意見市場等原則經常被任意使用，時有草率而不知其為何意的政策制定出現。尤有甚者，更不知該政策是為實現哪些政策原則。因此，這些原則被譏評「已降格為空洞的概念」（Director & Botein, 1994, p.232）。

這些基礎政策原則之功能經常淪為支持特定政策者的口號，而非政策分析工具。有些政策雖表現出企圖強化意見市場或多樣性等原則，但這些政策原則是否被正確且充分地理解，則仍受質疑。如一個政策的明文目標是要達成「多樣性」，那麼到底如何才能實現這個目標？也就是說，多樣性應如何被概念化與檢測？到最後這個名詞依然模糊，也造成未有扎實學術基礎的政策出現。

在某些案例上，不同的原則卻被應用在同一個政策上，此舉即透露出這些原則成為辯護政策之口號，而非政策設計與分析的指標。以黃金時段近用規則（Prime Time Access Rule, PTAR）為例，FCC就曾更換使用過在地主義、多樣性、競爭等原則，作為制定相關政策考量。

PTAR政策首於一九七〇年建制，主要在限制美國前五十大電視市場之無線電視台，於黃金時段不得播出電視網或電視網下檔的節目超過三個小時（FCC, 1970c）。PTAR最初所持理由為「促進當地節目發展」（FCC, 1975a, p.852）。但很明顯地，在地主義（參見第九章）才是PTAR的基本原理。但當FCC在一九九

五年重新評估PTAR時，分析焦點卻在該管制措施對於內容多樣性與市場競爭之影響，而質疑PTAR與促進競爭與多樣性之間的必然關係（FCC, 1995d）。政策原則與評估使用上的不一致，意謂著政策行動與目標也未必能密合。如此一來，政策制定者可任意採取未清楚定義之概念來支持或推翻任何政策行動。

此外，與這些基本原則相關的粗糙假設也受到質疑，其之間的關係也該受到嚴格檢視分析。至少在這些原則之下的假設應受到實證檢測。任何對這些原則誤解或瞭解不全情況所產生之政策誤用是不可能產生效用的。

儘管上述幾項原則已存續數十載，其在詮釋與傳播政策上之應用卻極不穩定。因而在傳播政策制定上形成善變而捉摸不定的現象。政策現象常是朝令夕改。近來，政策如公平原則（fairness doctrine）、財務利益與聯賣規定（financial interest and syndication, Fin/Syn），和限制傳播事業體之交叉擁有權（cross-ownership）的管制等，相關政策法規之廢除即為例證。弔詭的是，許多政策的成立及廢除居然皆引用相同理由。當然，有些政策的終結可歸因於外在環境的改變。其他政策的廢除則是對同一原則採用不同的解釋所造成的。例如，政策上對「意見市場」意涵不同的解釋導致極為分歧的政策方案（參見第五章）。實際上，原則意涵之詮釋對政策之存廢可引喻為「成也蕭何，敗也蕭何」。總之，這些基本原則作為一項傳播政策設計與評量的分析工具而言，則仍未竟全功。藉由徹底解構這些原則之概念與其在傳播政策之應用層面，進而改善這些原則的功能，使之成為分析與政策制定的工具，實為著述本書之期望。

過時的管制架構已然崩潰，這些原則提供了新管制架構之智識與規範基礎。當前科技與管制環境期求吾人回歸「基本原則」，尤其是在面對不停變動之電子媒體世界中，對各項政策議

題所造就的困境。科技與管制匯流之時刻，正是重新再認識、再檢視、再建構傳播政策基礎的良機，因本書所提供之原則是為未來修定、整合管制架構之基石。新科技促使政策制定者發展新的管制系統，並重新檢視既有的系統，因此對於基本原則之來源、應用及意義必須產生共識與一致的知識。

為求徹底理解傳播政策之基本原則，對於政策過程中這些原則之概念化與運用皆須一併探討。如本書所述，政策過程中某些特徵足以解釋何以這些原則至今仍未完全定義而有待磨合，因而在政策制定與分析工作上未能完全發揮。因此，若不能掌握政策過程的動態性質，吾人則不能改善這些政策制定原則的功能。政策原則與過程實際上代表著新管制模式應被建立，而舊制應被修正或揚棄。

傳播政策是一些組織交互作用下的產物（Napoli, in press-a, in press b）。這些組織的起源與歷史、影響政策的工具，以及這些組織形成政策之互動過程，皆是傳播政策本質的基礎面向。這些基本原則是在特定制度下的產物，而政策過程對於政策結果之演變以及最終政策之採行皆有影響。例如公共利益政策指導原則絕不能和當初設立原則的背景或所涉及的各方制度性利益來分別考量。因此，要徹底瞭解這些基本原則，勢必要先檢視這些原則發展及應用的過程。

本書規劃

今日匯流已然模糊了傳播科技的分界，但在本書釐清傳播科技之份際依然十分重要。本書副標題之電子媒體指的是如電視、廣播電台、有線電視、衛星，以及網路等。相關於固網和

無線電話等議題則討論的是其延伸功能，例如提供資訊與內容之大眾媒體之層面（像網路之近用功能，請詳見第八章）。

章節大綱

本書接下來的八章（第二至九章）純粹探討傳播政策之「基本原則」，第十及十一章專注於政策制定過程，此過程之制度性本質，以及過程與基本原則之間的關係。最末章（第十二章）總結本書主要論述，並針對電子媒體管制在原則與過程上提供建言。

在政策制定「原則」的幾章裏，將強調：(1)這些政策原則之論點；(2)這些原則之定義及其在政策制定上之運用；(3)解構這些原則並深入其次組成結構（subcomponents）。第二章提供基本原則之簡要大綱，並以模型圖示各原則之間的關係。就如該模型所呈現，某些原則是為意涵較廣原則的次元素。同時，這些基本原則亦彼此緊密關聯。此章之目的在提供基本原則之描述及界定之間的關係。

至於個別原則之詳細探究始於第三章，並討論憲法第一修正案及其在傳播政策的角色。該憲法修正案提供所有原則的基礎與份際。如此章節所述，第一修正案所帶給傳播政策之主要挑戰，即在界定第一修正案所保障之合理「傳布」（distribution）。從另一角度，所謂「傳布」之主張，在第一修正案中，指的是傳播者（說者）的權利而非閱聽眾的，此觀點一直是電子媒體最重要的政策議題。在較廣義的層次上，其同樣說明第一修正案應用在電子媒體管制上，對於個人權利與集體權利之相關論辯。針對此爭論，此章回顧各項與第一修正案相關的功能論述。此章結論是當第一修正案是以言論自由觀點分析時，則以傳統方式應用第一修正案所制定之傳播政策事務，需被重